

artikel verschenen in Weekblad Fiscaal Recht, 22 juni 2000, blz. 937-947

Verkenning van een vlakke belasting op inkomen

Dr. K. Caminada, Prof.dr. K.P. Goudswaard en Dr. H. Vording

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Fiscaal-economisch departement, afdeling Openbare Financiën

samenvatting

De *Belastingherziening* 2001 brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door het schrappen van aftrekposten. De auteurs pleiten voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie wordt een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel binnen redelijke marges kunnen blijven. Een vlakke belasting zal de doelmatigheid en eenvoud van het stelsel ten goede komen.

1 Inleiding

Nog vóór de parlementaire behandeling van de *Belastingherziening* 2001¹ is voltooid hebben de bewindslieden van Financiën de volgende ronde al aangekondigd. Voor een voortgaande modernisering van ons fiscale stelsel bestaat brede politieke steun. "Is een vlaktaks op inkomen een realistisch alternatief?", zo vraagt de Tweede Kamer aan het kabinet.² Waar komt die verdere vernieuwingsdrift vandaan? In algemene zin ligt het antwoord op die vraag over de Nederlandse grens. Onder meer in Duitsland, waar spectaculaire tariefverlagingen worden overwogen. De tijd dat nationale staten niet gestoord door mobiliteit van belastingplichtigen en kapitaal naar eigen inzicht hoge IB-tarieven konden vaststellen ligt definitief achter ons. Datzelfde geldt in feite ook voor de nationale beleidsruimte om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven ten koste van toenemende complexiteit van het fiscale stelsel.

Nederland heeft de internationale trend van lagere tarieven en eenvoudiger heffingsgrondslag in wezen al aanvaard op het terrein van de particuliere vermogensinkomsten. De invoering van een aparte box III met een vlaktaks van 30% op (bijna) alle vormen van vermogensinkomsten mocht op brede politiek steun rekenen. Zou deze vlakke tarieflijn niet moeten worden doorgetrokken voor de belasting op arbeid?

¹ Zie *Voorstel van Wet*, Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 728 no.2 en de diverse Nota's van Wijziging *Belastingherziening* 2001. Zie ook *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*. Tweede Kamer vergaderjaar 1997-1998, 25 810 no.2 en de *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000, 26 727, no 7.

² De betreffende motie nr. 94 van de leden Reitsma (CDA), De Vries (VVD) en Giskes (D66), voorgesteld 3 februari 2000, luidt als volgt: De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat afvlakking van tarieven de vereenvoudiging en doelmatigheid ten goede zal komen; verzoekt de regering de mogelijkheid en de consequenties van een vlakke belasting te verkennen, en gaat over tot de orde van de dag.

In deze bijdrage betogen wij dat de grondslagverbreding in de IB2001 relatief beperkt is en dat verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging wenselijk is.³ Ter illustratie simuleren we een simpele vorm van een "flat rate personal income tax" en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde vlaktaks. Wij benaderen de grondslag voor zo'n vlaktaks door de heffingsgrondslag van de IB te vergroten met nagenoeg alle aftrekposten en vrijstellingen. We komen uit op een systeem met één tarief van 28% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag. De progressie in de IB wordt bewerkstelligd door daarbij een individuele heffingskorting te verstrekken die, net als in de IB 2001, vergelijkbaar is met een gedeeltelijk basisinkomen. Hiermee zou een grote vereenvoudiging binnen bereik komen: een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (en overheid) en een stelsel van bronheffingen op kapitaalinkomen.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Paragraaf 2 gaat over de verdeling van aftrekposten. Paragraaf 3 beschrijft de hoofdlijnen van de IB 2001. Paragraaf 4 analyseert de uitruil tussen bredere heffingsgrondslagen en lagere tarieven. De tariefstelling en de inkomensgevolgen van een vlaktaks voor Nederland komen in paragraaf 5 aan de orde. Na een aantal opmerkingen volgt ten slotte de conclusie in paragraaf 6.

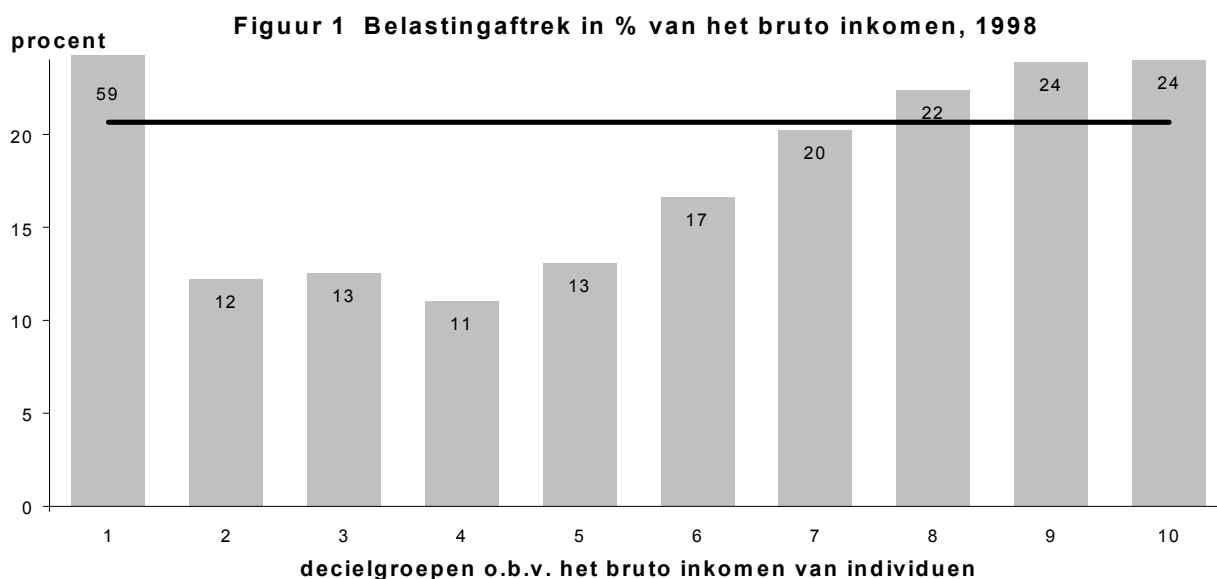
2 De verdeling van aftrekposten

De verdeling van de belastingdruk wordt niet alleen bepaald door de tariefstructuur, maar ook door de verdeling van aftrekposten.⁴ In figuur 1 zijn alle personen met inkomen ingedeeld in tien klassen, die elk tien procent van alle personen met inkomen bevat (zogenaamde decielgroepen). In de eerste 10%-groep zitten de individuen met de laagste inkomens, in de tiende 10%-groep individuen met de hoogste inkomens. Figuur 1 laat zien dat het gebruik van aftrekposten - gemiddeld genomen - oploopt met het inkomen.⁵ Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het fiscale voordeel nog sterker inkomensafhankelijk. Als gevolg daarvan is de drukverdeling van de loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk gelijkmatiger dan de progressieve tariefstructuur suggereert (zie figuur 2).

³ Dit artikel is een geactualiseerde en bewerkte versie van C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, "Op weg naar de volgende belastingherziening?", Openbare Uitgaven nr.1, 2000, pp.39-53.

⁴ Voor de bepaling van de verdeling van aftrekposten is gebruik gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek. Zie voor een technische toelichting C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, "Op weg naar de volgende belastingherziening?", Openbare Uitgaven nr.1, 2000, pp.39-53.

⁵ De hoge aftrekquote in het eerste deciel komt deels door het lage inkomen (noemer-effect). Daarnaast is de specifieke samenstelling van dit deciel van belang: naast studenten en vakantiewerkers wordt het eerste deciel ook bevolkt door een groep zelfstandigen met zeer lage (deels negatieve) inkomens.



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1997); de in aanmerking genomen aftrekposten staan gespecificeerd in tabel 2.

Tabel 1 geeft een indruk welke inkomensgroepen in 1997 daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van diverse aftrekposten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vanaf twee maal modaal meer dan 70% van de individuen hypotheekrente aftrekt. Dit betekent dat een redelijk inkomensneutrale uitruil tussen beperking van hypotheekrenteaftrek en verlaging van de hogere IB tarieven mogelijk is. Anderzijds blijkt uit tabel 1 ook dat sommige aftrekposten zich minder goed lenen voor zo'n uitruil. Aftrek buitengewone lasten worden bijvoorbeeld slechts door een kleine groep belastingplichtigen toegepast (8%).

Tabel 1 Aandeel van belastingplichtigen met specifieke aftrekposten, 1997

	totaal	decilindeling o.b.v. het bruto inkomen van individuen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
aantal belastingplichtigen x miljoen	11,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	aandeel	aandeel van belastingplichtigen met aftrekpost									
kosten eigen woning	26	1	1	3	5	12	22	33	47	61	73
rente op schulden consumptief krediet	20	2	5	7	9	15	22	28	34	37	43
werknemerspremies	78	75	83	90	93	88	78	74	73	67	62
premies voor lijfrenten	9	1	1	1	1	3	6	10	14	22	35
premies voor periodieke uitkeringen	39	2	2	3	3	33	60	69	72	74	74
alimentatie voor ex-echtgenoot	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2
buitengewone lasten	8	1	2	7	8	9	10	9	10	10	9
aftrekbare giften	6	0	1	3	5	6	6	7	9	11	15
zelfstandigenaftrek	5	4	3	4	4	5	5	5	5	6	11
met aanslag te verrekenen verliezen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
reis- en verwervingskosten	66	69	50	47	40	55	67	78	82	84	82
premies voor pensioen en vut	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

bron: Eigen berekeningen op basis de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1997).

3 De IB 2001

De *Belastingherziening* voorziet in een daling van de tarieven op arbeid. In 2001 zijn de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som in box I: 32,55% over de eerste f 31.652, 36,85% over de volgende f 26.729, daarna 42% over de volgende f 41.379 en ten slotte 52% over het meerdere (boven f 99.760). Voor bejaarden gelden in de gecombineerde eerste schijf 1a en 1b lagere tarieven (respectievelijk 14,65% en 18,95%), omdat zij geen premie AOW betalen. De belastbare som wordt bepaald door op het inkomen alle geldende (resterende) aftrekposten in mindering te brengen.

Met name de tarieven in de schijven 2 en 3 gaan flink omlaag. Schijf 1b is ten opzichte van het Voorstel van Wet IB2001 met 4.500 verlengd en schijf 2 is met 6.700 ingekort met het oog op een evenwichtiger inkomensbeeld. Tegenover de daling van de toptarieven staat de invoering van heffingskortingen (3.321 gulden per persoon), die relatief minder gunstig zijn voor de hogere inkomens. Het arbeidskostenforfait wordt afgeschaft. Daartegenover wordt een forse generieke arbeidskorting geïntroduceerd van 1.770 gulden. Daarbovenop komt eventueel nog de combinatiekorting van 220 gulden voor werkenden met jonge kinderen (jonger dan 12 jaar).

De nieuwe tariefstructuur van de IB 2001 leidt - afzonderlijk bezien - tot een budgettaire derving van circa 29 miljard gulden (waarvan 10,5 miljard gulden in verband met de arbeidskorting). Dit bedrag wordt voor grofweg 14,5 miljard gulden gefinancierd uit grondslagverbreding, voor 8 miljard gulden uit verschuiving (verhoging BTW en milieuheffingen) en voor 6 miljard gulden uit de schatkist (naast de 5 miljard gulden lastenverlichting is voorgesteld om het overschot in het werkloosheidsfonds Awf met circa 1 miljard gulden terug te brengen).⁶

Een bedrag van circa 14,5 miljard gulden als opbrengst van grondslagverbreding lijkt op het eerste gezicht wellicht substantieel. Afgezet tegen de ontwikkeling in het afgelopen decennium ontstaat echter een geheel ander beeld. Tussen 1990 (het jaar waarin de 'Oort'-herziening werd doorgevoerd) en 1998 is de heffingsgrondslag met maar liefst 88 miljard gulden versmald.⁷ Een deel van de grondslagerosie betreft in feite open-einde regelingen en is, behoudens wetswijziging, moeilijk te beïnvloeden. Een groot deel is echter het gevolg van het fiscale beleid in de afgelopen periode. Het betreft met name de verhogingen van de belastingvrije sommen, het arbeidskostenforfait en de zelfstandigenaftrek (voor zover die verhogingen uitgaan boven de inflatiecorrectie). Daarnaast zijn onder meer de ouderenaftrek en de spaarloonregeling geïntroduceerd. In totaal kan minstens 56 miljard gulden (65%) van de grondslagversmalling worden toegerekend aan het fiscale (inkomens) beleid.⁸ Anders

⁶ Cijfers gebaseerd op de Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001), Tweede Kamer 26 727, no. 7, vergaderjaar 1999-2000, p. 392 en p.76 en de verschillende Nota's van Wijziging Belastingherziening 2001.

⁷ Zie tabel 4 in C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, "Op weg naar de volgende belastingherziening?", Openbare Uitgaven nr.1, 2000, p.43.

⁸ Het totaal van eerder genoemde posten bedroeg in 1990 62,6 miljard gulden. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 1998 zijn opgelopen tot 76,0 miljard gulden (+21,45%). De realisatie bedraagt echter 132,4 miljard gulden. Derhalve kan 56,4 miljard gulden worden toegerekend aan beleid.

gezegd: veel meer dan de 'calculerende burger' is de 'sturende overheid' de oorzaak van de fiscale grondslagerosie.

De grondslagversmalling in de periode 1990-1998 ging - afgezet tegen het naar aftrekposten gewogen belastingtarief van circa 44% - gepaard met een budgettaire derving van ruwweg 39 miljard gulden. Met andere woorden, de grondslagverbreding in de Belastingherziening 2001 (opbrengst 14,5 miljard gulden) repareert slechts een beperkt deel van de grondslaguitholling sinds 1990.

4 Naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven?

De gemiddelde Nederlander stelt fors inkomen uit via deelname in (vaak collectieve) pensioenregelingen, en haalt weer bestedingsmogelijkheden naar voren door te lenen voor de eigen woning. Zowel het één als het ander is fiscaal aftrekbaar. Vervolgens wordt op de, eveneens onbelaste, waardestijging van de eigen woning nog bijgeleend om te kunnen meeprofiten op de beurs, en ook dat blijft onbelast. Dat Nederland op meerdere van deze aspecten internationaal nogal uit de pas loopt is vanuit een folkloristisch oogpunt wellicht aanvaardbaar. Maar de economische kosten zijn hoog. Nederland heeft hoge IB-tarieven nodig om een effectieve gemiddelde belastingdruk te bereiken die helemaal niet opmerkelijk is.

In beleidskringen wordt het aantal mogelijkheden om de heffingsgrondslag fors te verbreden doorgaans laag ingeschat. Zo stelde het vorige kabinet dat "voor een aansprekende tariefsverlaging door middel van een dergelijke grondslagverbreding een prijs moet worden betaald die heel erg hoog is: schade aan belangrijke nevendoeleinden van de belastingheffing, schokeffecten in de economie en een forse koopkrachtdaling voor grote groepen van belastingplichtigen".⁹ En verder "een mogelijke gedachte voor een verbreding van de grondslag die nog veel verder gaat, een zogenaamde flat tax ... kan dan ook geen serieus beleidsalternatief zijn". Ook meer recent heeft het Kabinet Paars I in de nota *Belastingen in de 21e eeuw* een flat tax als realistische beleidsoptie van de hand gewezen (blz. 101).

Wat zijn nu eigenlijk de relevante argumenten voor en tegen een vlaktaks?

4.1 Mogelijkheden voor fiscale sturing

Zou invoering van een vlaktaks inderdaad schade toebrengen aan belangrijke nevendoeleinstellingen van de belastingheffing?

Veel aftrekposten en vrijstellingen ontleen hun bestaansrecht aan nevendoeleinstellingen van belastingheffing. In dat geval wordt gesproken van belastinguitgaven. Een belangrijk nadeel van belastinguitgaven in vergelijking met rechtstreekse uitgaven is dat ze niet op de begroting

⁹ Tweede Kamer, *Aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting c.a., met het oog op vereenvoudiging van de wetgeving en vermindering van de administratieve lasten van het bedrijfsleven.*, Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25 051, no.3.

worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging belemmerd. Nu is dit geen principieel bezwaar: het is immers denkbaar om jaarlijks een begroting op te stellen voor de belastinguitgaven. De Miljoenennota 2000 concludeert, onder het veelbelovende kopje "Een ijklijn voor belastinguitgaven" dat een ijklijn voor belastinguitgaven geen aanbeveling verdient.¹⁰ Dit gebrek aan kritische afweging blijkt in praktijk. Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en de effectiviteit te overschatten.¹¹ Zo is de fiscaliteit de laatste tien jaar intensief gebruikt om een knelpunt op te lossen dat uit ons sociale stelsel voortvloeit, namelijk het geringe verschil tussen minimumuitkering en lagere lonen (replacement rates). Daartoe is het arbeidskostenforfait drastisch verhoogd. Tegelijk werd, in het kader van het algemene inkomensbeleid, de belastingvrije som ook fors verhoogd. Die twee beleidslijnen werkten tegen elkaar in, en per saldo gebeurde er met de replacement rates¹² niet zo veel. Wel trad een enorme grondslaguitholling op. De IB 2001 is in belangrijke mate wetgeving ter reparatie van dit fiscale beleid. Een ander voorbeeld van - naar ons oordeel - misplaatst instrumentalisme vormt de spaarloonregeling. Deze regeling brengt hoge lasten voor de schatkist en hoge uitvoeringslasten met zich mee, en bij het doel kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In Nederland wordt immers al veel gespaard. Wanneer een vlaktaks er voor zou zorgen dat politici wat minder snel naar fiscale instrumenten grijpen, is dat op zichzelf dus eerder positief dan negatief te waarderen.

Vanuit het oogpunt van budgettaire beheersbaarheid en allocatieve overwegingen verdienen, gelet op het bovenstaande, rechtstreekse subsidies de voorkeur boven fiscale sturing. Daar staat tegenover dat fiscale subsidies efficiënter kunnen zijn dan gewone subsidies. Er is immers een goed functionerende fiscale administratie, terwijl voor subsidieprogramma's veelal afzonderlijke, minder goed functionerende, administraties moeten worden onderhouden. Per saldo concluderen wij niettemin dat rechtstreekse subsidies de voorkeur verdienen.¹³ Dat betekent dat een grovere verdeling van de publieke lasten gepaard zal kunnen gaan met een meer verfijnde verdeling van publieke baten. Voor zover invoering van een vlaktaks zal leiden tot nieuwe uitgavenprogramma's, zal de winst van die vlaktaks in termen van eenvoud en administratieve lasten deels teniet worden gedaan.

4.2 Inkomensherverdeling

De huidige IB beoogt op twee manieren naar draagkracht te heffen: in verticale zin door tariefprogressie, en in horizontale zin door individuele draagkrachtverschillen in de sfeer van kosten en lasten in aanmerking te nemen. Het belangrijkste bezwaar tegen een vlaktaks lijkt

¹⁰ Miljoenennota 2000, p. 121.

¹¹ Zie H. Vording, "Werk, werk, werk!" Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* (2), 1996, pp.61-70.

¹² De replacement rate is de verhouding tussen netto uitkering bij werkloosheid en netto loon bij werkaanvaarding.

¹³ Dat geldt a fortiori zolang sprake is van een progressieve tariefstructuur. Dat betekent immers dat het voordeel van fiscale subsidies groter is voor mensen met hogere inkomens, zodat veel "subsidiegeld" als het ware weglekt.

daarom van principiële aard. Mag een fiscaal stelsel voorbijgaan aan de draagkracht van individuen?

Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 in te voeren heffingskorting biedt uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek. Een ander mogelijk antwoord op die vraag is dat de ambitie van 'belastingheffing naar draagkracht' ook in een internationale fiscale omgeving, gekenmerkt door beleidsconcurrentie, aan herziening toe is.

Het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk niet met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden.¹⁴ Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is. Het lijkt er op dat politici het primaire doel van belastingheffing, te weten het vullen van de schatkist, een beetje uit het oog zijn verloren.

Gedurende de afgelopen twee decennia zijn in bijna alle OECD-landen belastinghervormingen doorgevoerd die zich kenmerken door een verbreding van de heffingsgrondslag, lagere tarieven en veelal een vlakkere tariefstructuur.¹⁵ Bij invoering van een vlaktaks zou de lijn van hervormingen in de OECD-landen eind tachtiger jaren verder worden doorgetrokken. In de Verenigde Staten is de afgelopen jaren inderdaad gedebatteerd over een mogelijke invoering van een 'flat tax'.¹⁶ Hoewel deze discussie meer gericht is op een bestedings- dan op een inkomstenbelasting gaat het bij een flat tax in essentie om een belastingstelsel met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. De discussie in Europa is nog niet zo ver: hier vindt de flat-rate benadering tot nu toe alleen bij kapitaalinkomsten steeds bredere toepassing. Die trend maakt voldoende duidelijk dat nationale draagkrachtheffingen hun langste tijd vermoedelijk hebben gehad.

4.3 Uitvoeringskosten van belastingheffing

Het huidige belastingstelsel is erg complex en brengt daardoor hoge administratieve lasten met zich mee. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8% van de opbrengst.¹⁷ Een

¹⁴ Zie C.L.J. Caminada, *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997.

¹⁵ Zie S. Cnossen, 'Hervorming van de inkomstenbelasting, een internationaal perspectief', *Geschriften van de Vereniging voor de Belastingwetenschap* 182, Deventer 1990.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld A.L. Feld, 'Living with the Flat Tax', *National Tax Journal* 48 (4), 1995, pp.603-618; C.E. McLure Jr., 'International Implications of the Flat Tax', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, November/December, 1996, pp.511-515; en J.A. Pechman, 'The Future of the Income Tax', *American Economic Review* 80 (1), 1990, pp.1-20. Eerder uitgewerkte voorstellen voor de VS zijn afkomstig van R.E. Hall en Rabushka, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, 1985.

¹⁷ Het betreft de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie. Zie M.A. Allers, *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.

stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten kunnen opleveren. Overigens zou deze kostenreductie deels een verplaatsing van lasten betreffen wanneer directe subsidieprogramma's in de plaats komen van fiscale subsidies (zie paragraaf 4.1).

4.4 Effect op fiscale arbitrage

Een belangrijk economisch aspect van een vlaktaks is dat de toptarieven aanmerkelijk dalen. Hoge tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Zo kunnen hoge marginale tarieven negatieve effecten hebben op scholingsbeslissingen, motivatie van werknemers, de signaalfunctie van loonverschillen op de arbeidsmarkt en de omvang van het zwarte circuit.¹⁸ Overigens worden negatieve effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod niet of nauwelijks bevestigd door empirisch onderzoek. Met name het effect op het arbeidsaanbod van mannen blijkt zeer gering. De effecten van hoge tarieven op reële economische keuzen zijn per saldo niet altijd duidelijk.¹⁹

Het is aannemelijk dat effecten op de fiscale presentatie van economische keuzen veel groter zijn.²⁰ Dit is het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een bijzonder punt van overweging is hier het tariefverschil tussen de voorgestelde boxen I en III. Hoger betaalde werkenden zullen constateren dat hun inkomsten tegen 30% in plaats van 52% worden belast indien zij voor die inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. Verkleining van de verschillen in effectieve tarieven tussen vergelijkbare economische handelingen zal deze fiscale arbitrage reduceren.

Dit geldt in het bijzonder ook voor de verstoring die het gevolg is van de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende spaar- en beleggingsvormen. Op onderdelen (vermogensinkomsten versus vermogenswinst) brengt de vermogensrendementsheffing verbetering. Maar er blijven veel fiscale verstoringen over. Zo wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op belegging in aandelen een dubbele heffing drukt; individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars zijn tot op zekere hoogte aftrekbaar, maar vrije besparingen niet. Het blijft dus mogelijk om hypotheekrente af te trekken tegen het toptarief in box I (werk en woning) en eigen vermogen te beleggen tegen lage proportionele tarieven in box III (sparen en beleggen), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of onder de pensioenparaplu. Daarmee lijkt het eigen huis de spin in het web van belastingarbitrage te worden.

¹⁸ Zie A.L. Bovenberg, R.A. de Mooy en F. van der Ploeg, 'Werkt een "Robin Hood"-beleid?', *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1994, pp.332-336.

¹⁹ Zie C.A. de Kam, 'Schaden hoge belastingen de economie?', *Economisch Statistische Berichten*, 20 september 1995, p.838.

²⁰ Zie J. Slemrod, 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review*, vol. 82 (2), 1992, pp. 250-256.

5 Een vlakke belasting op arbeid

Een drastische vorm van vermindering van arbitragemogelijkheden is een proportioneel tarief over een zeer brede grondslag. Zo'n vlaktaks kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeids- en kapitaalbeloning, ongeacht de vraag aan wie de beloning ten goede komt. In het kader van zo'n heffing zou een forse verbreding van de heffingsgrondslag aanvaardbaar zijn, die onder de op persoonlijke draagkracht gerichte IB nog allerlei bezwaren kan oproepen. Het gaat dan echt om het belasten van de produktiefactoren kapitaal en arbeid, niet langer om het meten van individuele draagkrachtverschillen.

5.1 Uitwerking

In onze analyse hanteren we een zo breed mogelijke grondslag op basis van de beschikbare gegevens en zetten een belastingvrije voet in die, gegeven het proportionele tarief, gelijk is aan een heffingskorting. Wanneer de vlaktaks (hetgeen voor de hand ligt) wordt opgezet als een bronheffing bij werkgevers en uitkeringsinstanties, wordt de werknemer niet in de belastingheffing betrokken. De heffingskorting kan individueel worden uitgekeerd. Om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen zijn bijna alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen geschrapt.²¹ Zie tabel 2. Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim 108 miljard gulden toe (34%). Meer dan zestig procent van de toename komt voor rekening van drie aftrekposten: de premies pensioenverzekering, de aftrekpost eigen woning en de reis- en verwervingskosten.

Als gevolg van een dergelijke extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal uniform tarief van 27,7% gerealiseerd kunnen worden. De vlaktaks levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het huidige eerste-schijftarief.

²¹ Het werkgeversaandeel van de premies WW wordt niet in de heffingsgrondslag betrokken, aangezien het hier een algemene omslagpremie betreft, waarbij het redelijk is dat een deel door de werkgever wordt gedragen. Het werkgeversaandeel in de premie ZFW blijft, net als thans het geval is, belast. Overigens gaat het om een rekentechnische uitwerkingen: een algemene loonsomheffing bij werkgevers vereist immers een verder geüniformeerde grondslag.

Tabel 2 Van belastbare som naar grondslag vlaktaks: omvang van aftrekposten 1998

Situatie 1998 x mld gulden		vlaktaks x mld gulden	
1 belastbaar inkomen	417,9	belastbaar inkomen 'vlaktaks' (1+4)	526,3
2 belastingvrije sommen	100,8	belastingvrije sommen (tax credit) ^b	100,8
grondslag van heffing (1-2)	317,1	grondslag 'vlaktaks' (1+4-2)	425,5
3 opbrengst loon- en inkomstenbelasting	118,0	budgettair neutrale opbrengst (ex ante)	118,0
4 aftrekposten / verbreding van de grondslag	108,4		
pensioenpremies	26,0		
hypotheekrente minus fiscale huurwaarde	23,3		
reis- en verwervingskosten	18,8		
overig ^a	40,3		
effectief tarief: 3/(1-2)	37,2 %	flat rate: 3/(1+4-2)	27,7%

a gerangschikt naar grote van de overige aftrekposten: de premies werknemersverzekeringen (werknemersdeel), premies voor lijfrente en alimentatie, zelfstandigenaftrek, ouderenaftrek, spaarloon c.a., rente- en dividendvrijstelling, buitengewone lasten, consumptieve rente, niet-actievenforfait, vut premies (werknemersdeel), aftrekbare giften, toevoeging oudedagsreserve en met aanslag te verrekenen verliezen.

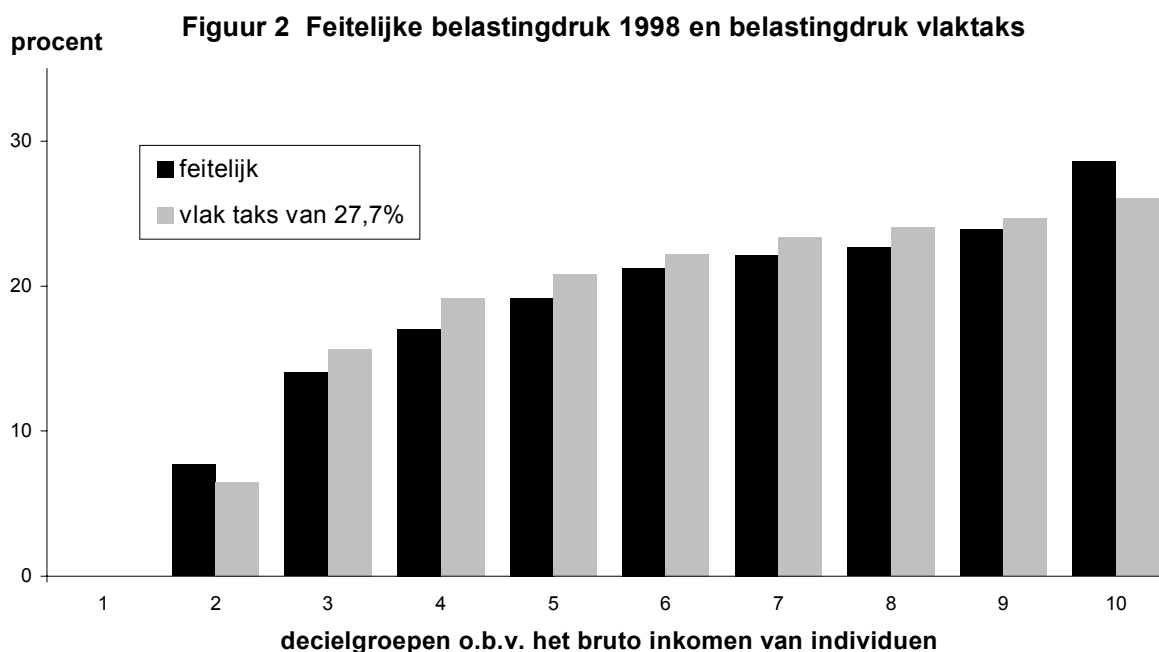
b afgezet tegen het tarief van 27,7% is met de individueel uit te keren heffingskortingen derhalve 27,9 miljard gulden gemoeid; het huidige stelsel met 100,8 miljard gulden aan belastingvrije sommen 'kost' circa 43 miljard gulden.

bron: Alle cijfers in het linkerdeel van de tabel zijn afkomstig uit de Kabinetsverkenning *Belastingen in de 21e eeuw* (p.19 en p.37), met uitzondering van de door werknemers betaalde vut-premies (bron: CBS Jaarboek) en het saldo van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde (geactualiseerd cijfer uit K. Caminada, 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde,' *Department of Economics Research Memorandum* 99.02, Universiteit Leiden, 1999).

5.2 Inkomensgevolgen ²²

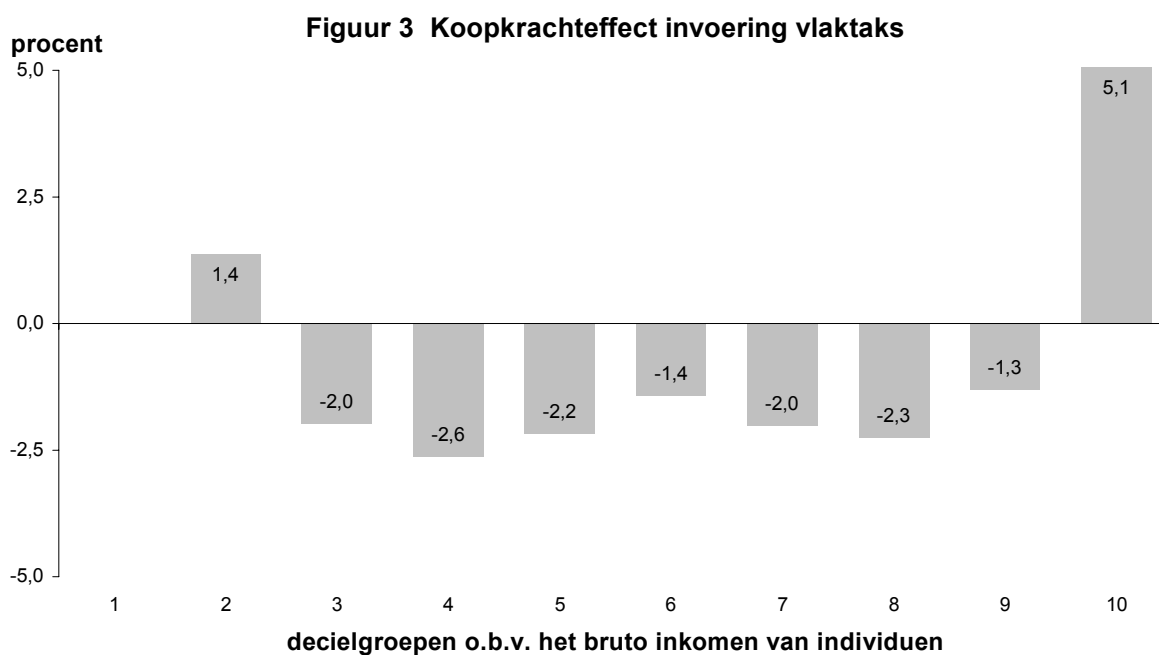
Figuur 2 laat het effect op de gemiddelde belastingafdracht per inkomensdeciël zien. De grijze balkjes geven de gemiddelde druk van de vlaktaks over inkomensgroepen weer, de zwarte balkjes tonen de belastingdruk onder de huidige systematiek (maar wel in verhouding tot het brede inkomensbegrip van de vlaktaks).

²² Zie voor een technische toelichting C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en H. Vording, "Op weg naar de volgende belastingherziening?", Openbare Uitgaven nr.1, 2000, pp.39-53. In de onderhavige analyse is gerekend met het meest recent beschikbare cijfermateriaal van het CBS IPO (bestand 1997).



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1997).

Om een duidelijker beeld te geven zijn de verschillen in belastingafdracht ook uitgedrukt als percentage van de besteedbare inkomens in de uitgangssituatie. Figuur 3 toont de koopkrachteffecten van de vlaktaks.



bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1997)

Voor de laagste inkomens verandert er niets, aangezien hun inkomen niet boven de belastingvrije som uitkomt. Voor de tweede decielgroep treedt een klein positief koopkrachteffect op. Een brede categorie van middeninkomens verliest: in het traject van besteedbare inkomens van f 25.000 tot f 85.000 daalt de koopkracht (1,4 tot 2,6%). Bij de tien procent hoogste inkomens is duidelijk sprake van winst. De koopkrachtstijging bij een besteedbaar inkomen vanaf f 85.000 bedraagt 5,1%. Merk overigens op dat, hoewel maar liefst acht decielen er op achteruitgaan en slechts twee decielen er op vooruit gaan, de belastinghervorming budgettair-neutraal is (ex-ante). Dit komt doordat het topdeciel het overgrote deel van de IB opbrengt. Hun aandeel in het totaal van de belastingopbrengst bedroeg in 1998 circa 37 procent. Onder het doorgerekende regime van de vlaktaks daalt dit aandeel fors, maar bedraagt nog altijd 34 procent.

Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten over een zeer lang inkomenstraject binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Dat is de bandbreedte die de commissies Oort en Stevens aanvaardbaar achtten bij hun voorstellen voor belastinghervorming. Hierbij dient echter wel te worden herhaald dat is gerekend met de gemiddelden van de tien onderscheiden inkomensklassen. Vanzelfsprekend zullen de individuele koopkrachteffecten spreiding vertonen rond die gemiddelden. Naarmate in de huidige situatie meer of minder dan het gemiddelde in de desbetreffende inkomensklasse gebruik wordt gemaakt van aftrekposten, is het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst groter. Het lijkt overigens aannemelijk dat menig belastingbetaler buiten de eerder genoemde bandbreedte van +/- 5% zal vallen²³, maar deze spreiding kan niet worden getoond, omdat het CBS om redenen van privacy uitsluitend gegevens over aftrekposten verstrekt die geaggregeerd zijn naar inkomensklasse.

De analyse laat zien dat voor veelgebruikers van aftrekposten de vlaktaks wat minder aantrekkelijk is, terwijl degenen die hun leven wat minder door de fiscaliteit laten sturen een voordeel zullen hebben. Overigens kunnen ook met een vlaktaks inkomenspolitieke doelstellingen worden nagestreefd. De drukverdeling kan namelijk worden beïnvloed door de hoogte van de heffingskorting te variëren. Ook kunnen desgewenst voor verschillende groepen verschillende heffingskortingen worden vastgesteld (bijvoorbeeld voor ouderen).

De onderhavige analyse biedt overigens nog de nodige budgettaire ruimte richting de beleidspraktijk, dat wil zeggen, enige reparatie van ongewenste inkomensgevolgen in het door ons doorgerekende stelsel is wel denkbaar. Immers, wij zijn uitgegaan van een gelijke opbrengst voor de schatkist, terwijl ter financiering van de IB 2001 eerst circa 14 miljard gulden is vrijgemaakt door de verschuiving (verhoging BTW en milieuheffingen: 8 miljard gulden) en lastenverlichting (6 miljard gulden). Wanneer ook deze maatregelen in de analyse worden betrokken, is er gemiddeld genomen over alle belastingplichtigen nog zo'n 4,3% ruimte voor lastenverlichting / koopkrachtverbetering in de sfeer van de IB. Dat kan in de sfeer van een (nog) lager algemeen tarief of via verhoging van de heffingskorting, eventueel toegespitst op specifieke groepen.

²³ Ter illustratie: in een bijlage van het rapport van de commissie Stevens (1991) is een grimmige variant van grondslagverbreding cq. tariefverlaging uitgewerkt, waarbij voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +/-5%. Zie het rapport van de Commissie voor de belastingherziening, *Graag of niet*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1991, pp.245-253.

5.3 Nadere analyse

Een vlakke belasting op arbeid zoals hierboven geschetst, heeft veel aantrekkelijke kanten. Zo'n belasting kan de vorm krijgen van een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen.²⁴ Dan verdwijnt de persoon van de belastingplichtige uit beeld, en is er geen reden meer voor individuele draagkrachtmetering. Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk.

Verder redenerend zouden de tarieven op arbeid, kapitaal en winst volledig gelijk getrokken kunnen worden op circa 30%. Daarmee zou het gedrag van huishoudens, zelfstandigen en ondernemingen veel minder fiscaal worden gestuurd, met alle voordelen van dien. Een uniform tarief van een kleine 30% zou internationaal zeer concurrerend zijn. Deze bredere context van een vlaktaks roept vele vragen op die we hier slechts kort aanstippen.

De eerste vraag is of een vlaktaks-benadering niet tevens vraagt om volledige integratie van Vpb en IB. De Vpb zou dan, met een tarief van 25 à 30 procent, de finale heffing over rendement op ondernemingsvermogen worden.²⁵

De tweede vraag is of het mogelijk zal blijken om in internationaal verband tot een substantiële én effectieve bronheffing op interest te komen. Zou dat mogelijk blijken, dan leidt een bronheffing van 20 à 30 procent tot een hoge mate van fiscale neutraliteit op ondernemingsniveau. Alle factorbeloningen (arbeid, eigen en vreemd vermogen) worden dan immers tegen vrijwel gelijke tarieven belast.

De derde vraag is of bij een vlaktaks, geïntegreerd met de Vpb en gesecondeerd door een bronheffing op interest, nog een 'box III' nodig is. De eigen woning - kwantitatief de belangrijkste component van het particuliere vermogen - valt er reeds buiten. Aandelenrendement wordt in de Vpb belast, slechts met uitzondering van koerswinst als gevolg van stijgende koers-winstverhouding. Interest wordt eveneens aan de bron belast. Wellicht zou er reden zijn om een vermogenswinstbelasting te overwegen, mede om fiscale arbitragemogelijkheden te beperken. Een belangrijke afweging is hier de uitvoeringslast: belasten van vermogenswinsten in brede zin vergt immers dat, speciaal voor dat doel, toch een vorm van persoonlijke belasting in stand blijft.

Vanzelfsprekend kleven er ook vele principiële en praktische problemen aan een vlaktaks. Wij noemen de volgende punten:

- De hier gehanteerde brede heffingsgrondslag is vatbaar voor kritiek, en wel vanuit twee gezichtspunten.

²⁴ Zoals in Nederland geopperd door F.H.M. Grapperhaus; zie zijn 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht* 1 juni 1995, pp. 777-778 en 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht* 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.

²⁵ Uitvoerig over deze problematiek: S. Cnossen, Om de toekomst van de vennootschapsbelasting in de Europese Unie, *Weekblad Fiscaal Recht* 1996, pp. 871-905.

1. Het eerste gezichtspunt is dat van de gangbare inkomstenbelasting. Aan de hier gebruikte brede heffingsgrondslag ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept ten grondslag, zoals de Haig-Simons definitie van inkomen.²⁶ Het is vrijwel ondoenlijk om een dergelijk theoretisch concept operationeel te maken en vervolgens door te rekenen. In plaats daarvan borduren we – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies niet meer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze vlaktaks de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing.
 2. Het tweede gezichtspunt is dat van een stelsel van bronheffingen op alle vormen van beloning. Vragen rond draagkrachtmetering (tariefstructuur), dubbele heffing, e.d. zijn dan niet aan de orde. Zo'n stelsel zou arbeids- en kapitaalbeloningen in brede zin moeten belasten. Of de door ons geoperationaliseerde grondslag aan deze eis voldoet, is open voor discussie.
- Ten slotte wordt in de analyse geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod.²⁷ Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de benodigde tijd die nodig zal zijn om een vlaktaks in te voeren (langdurig overgangsregime).

6 Conclusie

De Belastingherziening 2001 brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslagversmalling die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk. Risico's voor een verdere grondslagversmalling (eigen woning) zijn bovendien duidelijk aanwezig.

Wij pleiten om economische en uitvoeringstechnische redenen (vereenvoudiging) voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een vlaktaks met een extreem brede grondslag doorerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 27,7%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel grosso modo binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen, zoals dubbele heffing en onvoorspelbare gedragseffecten, staan een dergelijk extreme vorm van een vlaktaks voorlopig in de weg. Het gaat ons echter uitsluitend om te laten zien dat veel verder kan worden gegaan op de weg van grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging.

²⁶ Zie H.C. Simons, *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago, 1938.

²⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld A.B. Atkinson, *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

Een vlakke belasting op arbeid, aan de bron geheven, kan duidelijke voordelen opleveren. Dit geldt te meer als de tarieven op arbeid en kapitaal gelijkgeschakeld zouden worden op een kleine 30%. Het is verheugend dat de bewindslieden op Financiën en een brede Kamermeerderheid kennelijk oog hebben voor dergelijke meer ingrijpende herzieningen. Tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van de belastingplannen is een voorstel van het CDA, VVD en D66 tot onderzoek naar de consequenties van een vlakke belasting aangenomen. Dit amendement mocht helaas *niet* rekenen op de medeondertekening van het kamerlid W.J. Bos.